

Praxistest der Rechtsetzung

Luc Saner

1. Was ist der Praxistest?

Der Praxistest ist eine Prüfung der Rechtsetzung „am grünen Tisch“ durch Praktiker oder anhand von Fallbeispielen oder anhand eigentlicher Planspiele. Der Praxistest kann sich auf Normen aller Stufen erstrecken. Wie Medikamente und Autos vor ihrer Zulassung im Praxistest geprüft werden, sollen auch Rechtsetzungsprojekte vor ihrer Wirksamkeit auf ihre Praxistauglichkeit geprüft werden. Die Idee des Praxistest, wie sie diesem Text zugrunde liegt, ist in der Schweiz eine Neuheit. So wurde meines Wissens in der Schweiz ein derartiger Praxistest noch nie angewandt (vgl. für Deutschland: Carl Böhret und Werner Hugger, *Der Praxistest von Gesetzesentwürfen*, Baden-Baden 1980).

Beim Praxistest können einzelne oder mehrere Kriterien geprüft werden:

a) Ziel

- Zielsetzungen, insbesondere Wirkungen und Leistungen
- Operative Umsetzung

b) Interdisziplinarität

- Berücksichtigung interdisziplinärer Gesichtspunkte

c) Kohärenz

- Positionierung im Normensystem

d) Verfahren

- Verfahrensrecht
- Verfahrensökonomie

e) Sprache und Systematik

- Begriffe
- Systematik
- Grammatik (Grundlagen für Auslegung nach Wortlaut)

f) Partizipation

- Blockierungsrisiken
- Synergiepotential

g) Effizienz

- Aufwand und Ertrag

2. Ist ein Praxistest nötig?

Die Rechtsetzung ist die Königsdisziplin der Staatstätigkeit. In unserem Rechtsstaat ist die Rechtsetzung Dreh- und Angelpunkt des Staates, aber auch in vielem der Gesellschaft. Es ist deshalb unabdingbar, der Qualität der Rechtsetzung grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Gleichzeitig ist die Rechtsetzungsarbeit höchst anspruchsvoll. So werden innert kurzer Zeit praktikable Lösungen erwartet, welche danach lange Bestand haben sollen. Die Komplexität der Regelungen wie auch die Kritik von aussen nehmen zu. Zudem ist es bei der Formulierung generell-abstrakter Normen sehr schwierig, sich ausreichend Rechenschaft über die möglichen praktischen Folgen dieser Normen zu geben. Diese Schwierigkeit wird dadurch verstärkt, dass die Aussensicht durch die Staatsorgane selbst systembedingt beschränkt ist. Schliesslich werden im Zuge der Rechtsetzungsarbeit die vielfältigen inneren Zusammenhänge der Rechtsetzung, wie sie sich in der Praxis zeigen, zuwenig erkannt. Der Praxistext kann dazu beitragen, diese Probleme zu lösen.

Darüber hinaus hat der Praxistest eine Reihe weiterer Vorteile. So können die für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsentwürfe Mitverantwortlichen ihre Ideen dank des Praxistests besser zum Ausdruck bringen. Der Praxistest kann weiter neue Ideen liefern. Die Entwürfe sind zudem kritikfester, insbesondere gegenüber Interessengruppen und dem Parlament. Deshalb findet der Staat bei der Durchsetzung der Rechtsetzung weniger Widerstand. Er kann seine Ziele besser umsetzen, insbesondere seine Wirkungs- und Leistungsziele. Damit können die Ressourcen effektiver und effizienter eingesetzt werden. Die zunehmende Rechtsmittelflut liesse sich eindämmen. Die Gesellschaft schliesslich ist mit weniger Formalitäten belastet. Die Rechtsetzung wird verständlicher. Die Gesellschaft ist durch bürgernähere Rechtsetzung besser ins Staatswesen integriert. Ihr Vertrauen in die Staatsorgane wächst.

3. Der Praxistest als externer Auftrag

Die Durchführung des Praxistests sollte mit Vorteil nicht durch den Staat selbst, sondern durch Aussenstehende mit Praxiserfahrung z.B. in der Advokatur erfolgen. Damit ist eine möglichst neutrale Aussensicht durch Praktiker garantiert und eine vom Tagesgeschäft unabhängige, rasche Auftrags erledigung gewährleistet. Gleichzeitig sollten die Auftragnehmer Erfahrungen mit Staat und Politik, insbesondere dem Rechtsetzungsverfahren, vorweisen können. Schliesslich müssen sie in der Lage sein, nicht nur Probleme aufzuzeigen, sondern auch Lösungen vorzuschlagen.

Beim Praxistest durch Aussenstehende bleibt aber der Staat Auftraggeber. Er bestimmt die zu prüfenden Kriterien. Der Beizug Dritter erfolgt immer nach Rücksprache mit dem Staat, wobei die Vertraulichkeit in allen Fällen zu wahren ist. Und es obliegt dem Staat, die Resultate des Praxistests nach aussen zu kommunizieren.

Dieser Text ist eine Überarbeitung eines Schreibens von Heinrich Überwasser und Luc Saner an die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher des Kantons Basel-Stadt vom 30. April 2005.

© Luc Saner, Basel, 2012. Alle Rechte vorbehalten.

Internet: www.strategiepartei.ch/schriften/staatsleitung/praxistest.pdf